ZWIĄZEK REWIZYJNY SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH RP

00-013 WARSZAWA
www.zrsmrp.com.pl

ul. Jasna1
e-mail: zrsmrp@zrsmrp.com.pl

tel./fax 22 827 69-31
tel./fax 22 827 29-87

Lustracja:
tel./fax 22 828 65-23

Nr konta:
Pekao S.A.
61 1240 6292 1111
0010 4635 4894

REGON 010036591

NIP 525-001-10-07

KANCELARIA PREZYDENTA RP
Kancelaria Główna
WPŁYNĘŁO
2026 -11- 09
Ilość zał. .....Symbol jednostki .....

Warszawa, 9 listopada 2026 r.

Pan
Karol Nawrocki
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

L.dz-1282/PP/2026

Wystąpienie o odmowę podpisania ustawy naruszającej Konstytucję w zakresie najmu krótkoterminowego

Szanowny Panie Prezydencie,

Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP, występując w interesie członków zrzeszonych spółdzielni mieszkaniowych i ich rodzin, stwierdza naruszenie Konstytucji RP przez przepisy różnicujące dostęp mieszkańców do ochrony przed uciążliwościami najmu krótkoterminowego i wnosi o odmowę podpisania ustawy w zakwestionowanym kształcie. Przedmiotem wystąpienia jest art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 8 października 2026 r. o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz niektórych innych ustaw, w części dodającej art. 39b ust. 2 w związku z ust. 1 do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Przepis ten uzależnia uchwałę walnego zgromadzenia spółdzielni wprowadzającą zakaz świadczenia usług hotelarskich od poparcia ponad połowy wszystkich uprawnionych do głosowania.[1]

Naruszenie polega na uzależnieniu ochrony mieszkańców jednej nieruchomości od uzyskania poparcia ponad połowy uprawnionych w całej spółdzielni, w tym osób związanych z innymi nieruchomościami. Ustawodawca przyznał instrument ochrony, a jednocześnie obciążył jego wykonanie warunkiem nieodpowiadającym lokalnemu przedmiotowi decyzji. Taka konstrukcja narusza zasadę równości, równą ochronę praw majątkowych, zasadę zaufania do państwa i prawa oraz konstytucyjne gwarancje samorządnego działania

[1] Ustawa z 8 października 2026 r. o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz niektórych innych ustaw, druk senacki nr 863, art. 1 pkt 5; druki sejmowe nr 2865, 2865-A, 3119 i 3119-A. Tekst ustawy uchwalonej przez Sejm.

członków spółdzielni. Związek wnosi o usunięcie tych naruszeń przed wejściem regulacji w życie.

Podtrzymujemy stanowisko przedstawione Marszałkowi Senatu RP w piśmie z 19 października 2026 r., L.dz. 1210/PP/2026. Niniejsze wystąpienie rozwija jego uzasadnienie konstytucyjne oraz wskazuje sposób usunięcia zakwestionowanej bariery z poszanowaniem praw wszystkich właścicieli i uprawnionych do lokali.[2]

I Żądanie odmowy podpisania ustawy

Wnosimy, aby w razie utrzymania opisanej regulacji po zakończeniu postępowania parlamentarnego Pan Prezydent, po przedstawieniu ustawy do podpisu:

1) odmówił podpisania ustawy w obecnym kształcie przez skorzystanie z art. 122 ust. 5 Konstytucji RP i przekazał ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia z umotywowanym wnioskiem wskazującym naruszenia konstytucyjnych praw członków spółdzielni mieszkaniowych;

2) ewentualnie, w miejsce weta ustawodawczego, skierował ustawę przed jej podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 1 pkt 5 w zakresie dodawanego art. 39b ust. 2 w związku z ust. 1 z Konstytucją, obejmując analizą także powiązanie tej regulacji z art. 3 nowelizacji;

3) wsparł rozwiązanie legislacyjne usuwające szczególny próg ponad 50% ogółu uprawnionych w całej spółdzielni, porządkujące relację uchwał walnego zgromadzenia i uchwał właścicieli lokali oraz zapewniające proporcjonalność zakazu i skuteczną kontrolę sądową.

Związek podnosi cztery zasadnicze zarzuty: naruszenie art. 32 ust. 1 Konstytucji przez nieuzasadnione zróżnicowanie dostępu do tej samej funkcjonalnie ochrony; naruszenie art. 64 ust. 1 i 2 przez osłabienie skuteczności ochrony praw do lokali i nierówne ukształtowanie ochrony właścicieli korzystających z trybu spółdzielczego; naruszenie art. 2 przez ustanowienie pozornej gwarancji prawnej; naruszenie art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 przez nieproporcjonalne ograniczenie możliwości samorządnego działania członków. Art. 47, art. 75 ust. 1 i art. 76 wyznaczają konstytucyjny cel ochrony zamieszkiwania. Ochrona ta musi pozostawać zgodna także z art. 22 i art. 64

[2] Pismo ZRSM RP do Marszałka Senatu RP z 19 października 2026 r., L.dz. 1210/PP/2026, wraz z propozycją poprawki, materiały do druku senackiego nr 863. Stanowisko opublikowane przez Senat.

ust. 3, zabezpieczającymi prawa osób, których działalność ma zostać ograniczona.[3]

II Przedmiot zarzutów i stan postępowania ustawodawczego

Sejm uchwalił ustawę 8 października 2026 r. Senat rozpatrzył ją 6 listopada 2026 r. i przyjął poprawki. Na dzień niniejszego wystąpienia postępowanie parlamentarne wymaga zatem dalszego rozstrzygnięcia w Sejmie. Wniosek dotyczący kompetencji określonych w art. 122 Konstytucji odnosimy do przyszłego przedstawienia ustawy Prezydentowi do podpisu, po zakończeniu tego postępowania.[4]

Senat nie usunął kwestionowanego progu. Poprawka nr 3 z zestawienia wniosków do druku nr 863 Z, zmierzająca do skreślenia art. 39b ust. 2, została odrzucona. W głosowaniu nr 76 opowiedziało się za nią 12 senatorów, przeciw było 51, a 30 wstrzymało się od głosu. Problem przedstawiony wcześniej przez Związek pozostał więc aktualny po rozpatrzeniu ustawy przez Senat.[5]

Przedmiotem zarzutu jest ustawowe powiązanie lokalnego zakresu uchwały z ogólnospółdzielczym progiem poparcia. Art. 39b ust. 1 pozwala ustanowić zakaz w obrębie nieruchomości lub jej części. Ustęp 2 obejmuje natomiast podstawą obliczenia większości wszystkich uprawnionych w spółdzielni, bez ograniczenia do osób mających prawa do lokali w nieruchomości objętej uchwałą. Ustawa przenosi zatem ciężar rozwiązania lokalnego problemu na zdolność mobilizacji całej organizacji. To właśnie ten skutek normatywny stanowi podstawę zarzutów Związku.

Poniższe uzasadnienie wykazuje naruszenie wskazanych standardów konstytucyjnych przez treść i mechanizm działania zakwestionowanego przepisu. Powołane orzeczenia określają zasady, według których należy oceniać ustawowy dostęp do ochrony praw, dopuszczalność różnicowania podmiotów oraz granice ingerencji w samorządność spółdzielczą.

III Rzeczywiste znaczenie progu i różnice między procedurami

Sformułowanie „większością ponad 50% liczby uprawnionych do głosowania" oznacza wymaganą liczbę głosów popierających uchwałę. Nie jest to jedynie warunek obecności połowy członków ani wymóg uzyskania większości głosów

---

[3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.), w szczególności art. 2, 22, 31, 32, 47, 58, 64, 75, 76, 81, 122 i 126. Tekst na stronie Senatu RP.

[4] 68. posiedzenie Senatu XI kadencji, punkt 18 porządku obrad; rozpatrzenie ustawy i uchwalenie poprawek 6 listopada 2026 r. Przebieg postępowania ustawodawczego.

[5] Sprawozdanie stenograficzne z 68. posiedzenia Senatu XI kadencji, 6 listopada 2026 r., punkt 18, głosowanie nr 76 nad poprawką nr 3 do druku nr 863 Z. Stenogram posiedzenia.

osób, które uczestniczą w głosowaniu. Przy 10 000 uprawnionych trzeba uzyskać co najmniej 5001 głosów za zakazem. Uczestnictwo 5001 osób samo w sobie nie wystarczy, jeżeli część z nich zagłosuje przeciw albo wstrzyma się od głosu.

Art. 39b ust. 2 wprowadza szczególną barierę względem zasad przyjętych w art. 8^3 ust. 8 i ust. 9 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Ogólny model zapewnia ważność walnego niezależnie od liczby obecnych, a wymaganą większość wiąże z uczestnictwem w podejmowaniu uchwały. Ustawowe wyjątki dotyczące określonych spraw majątkowych i ustrojowych mają odrębny przedmiot. Ich istnienie nie uzasadnia przeniesienia podobnego rygoru na lokalny instrument ochrony mieszkańców, bez wykazania związku pomiędzy zakresem decyzji a wielkością kręgu głosujących. Ponadto nawet ustawowe wyjątki dają Członek możliwość modyfikacji tych zasad na poziomie statutu a regulacja najmu krótkoterminowego nawet i takiej możliwości nie przewiduje[6]

W wyrokach z 28 marca 2018 r., IV CSK 297/17, oraz z 24 czerwca 2022 r., II CSKP 374/22, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że na gruncie art. 8^3 ust. 9 zdanie pierwsze znaczenie ma udział w konkretnym głosowaniu. Do podstawy obliczania większości zalicza się głosy za, przeciw i wstrzymujące się. Sam wcześniejszy wpis na listę obecności nie jest wystarczający. Ten kierunek wykładni chroni zdolność walnego do działania przed blokowaniem rozstrzygnięć przez osoby nieuczestniczące w głosowaniu. Nowy wyjątek odwraca tę zasadę. Jego ustanowienie wymaga uzasadnienia zgodnego z Konstytucją, którego konstrukcja art. 39b nie dostarcza.[7]

Także we wspólnocie mieszkaniowej nie wystarcza, co do zasady, większość osób obecnych na zebraniu. W modelu wynikającym z art. 23 ustawy o własności lokali decyduje większość liczona według udziałów w nieruchomości wspólnej, z przewidzianymi ustawą wyjątkami. Głosy mogą być zbierane na zebraniu, indywidualnie przez zarząd albo w trybie mieszanym. Punktem odniesienia pozostaje jednak konkretna nieruchomość i jej właściciele, a nie wszystkie nieruchomości obsługiwane przez tę samą organizację.[8]

---

[6] Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (tekst jedn. Dz. U. z 2026 r. poz. 889), art. 8^3 ust. 1, 1^1–1^6 oraz 6–13, w szczególności ust. 8 i 9. Tekst urzędowy.

[7] Wyrok SN z 28 marca 2018 r., IV CSK 297/17, OSNC 2019, nr 4, poz. 45, uzasadnienie, s. 6–11; tekst SN. Wyrok SN z 24 czerwca 2022 r., II CSKP 374/22, uzasadnienie, s. 10–13; tekst SN.

[8] Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn. Dz. U. z 2026 r. poz. 232), art. 23 ust. 1–3, w związku z art. 22. Tekst urzędowy.

Różnicę rozstrzygającą dla oceny konstytucyjnej stanowią krąg uprawnionych i związek tego kręgu z przedmiotem uchwały. W modelu wspólnoty punktem odniesienia są udziały w konkretnej nieruchomości. W modelu walnego spółdzielni wymagane poparcie obejmuje także osoby związane z innymi budynkami i osiedlami. Jednakowa wartość procentowa nie zapewnia równej ochrony, gdy w jednym przypadku dotyczy lokalnego kręgu właścicieli, a w drugim całego zrzeszenia. Porównanie samych procentów pomija rzeczywisty ciężar ustawowego warunku.

Podział walnego na części oraz udział przez pełnomocnika ułatwiają uczestnictwo, lecz pozostawiają bez zmiany ogólnospółdzielczą podstawę obliczania większości. Nie ustanawiają też automatycznie procedury indywidualnego zbierania głosów odpowiadającej art. 23 ustawy o własności lokali. Argument o dostępności tych rozwiązań nie usuwa naruszenia: ustawodawca nadal wymaga pozyskania poparcia większości całej spółdzielni dla decyzji dotyczącej jednej nieruchomości.

IV Ustawowy mechanizm paraliżu działania członków

Działanie przepisu obrazuje następujący przykład arytmetyczny. W spółdzielni liczącej 10 000 uprawnionych uchwała wymaga 5001 głosów za. Z nieruchomością objętą problemem związanych jest 60 spośród tych 10 000 osób. Jednomyślność wszystkich 60 nie wystarcza: trzeba uzyskać jeszcze co najmniej 4941 głosów spoza nieruchomości. Jeżeli w głosowaniu w całej spółdzielni uczestniczy 1500 osób i każda popiera uchwałę, ustawa wyklucza ustanowienie zakazu. Są to założenia ilustracyjne, pozwalające oddzielić działanie normy od danych o frekwencji w konkretnej spółdzielni.

Przy udziale nieprzekraczającym połowy uprawnionych uchwalenie zakazu jest prawnie i arytmetycznie niemożliwe, nawet przy jednomyślności głosujących. Walne pozostaje ważne na podstawie art. 8^3 ust. 8, lecz nowa kompetencja ochronna jest zablokowana. W tych warunkach art. 39b staje się przepisem martwym: członkowie wykonują wszystkie dostępne im czynności proceduralne, a ustawa odmawia ich zgodnej decyzji skutku prawnego wyłącznie z powodu braku aktywności innych uprawnionych.

Nieobecność nie jest głosem sprzeciwu w sensie prawnym. Przy tak określonym progu wywołuje jednak ten sam skutek arytmetyczny dla możliwości osiągnięcia wymaganej liczby głosów za. Z samego braku udziału nie da się ustalić, czy członek sprzeciwia się uchwale, nie zna problemu, nie może uczestniczyć, czy uważa, że sprawę powinni rozstrzygać mieszkańcy zainteresowanego budynku. Ustawa obciąża tym brakiem aktywności osoby domagające się ochrony.

Odrzucenie projektu w wyniku rzeczywistego głosowania zainteresowanych stanowi dopuszczalny rezultat procedury demokratycznej. Kwestionowany przepis ustanawia jednak blokadę działającą także przy pełnym poparciu uczestników głosowania. Przyznaje przez to absencji skutek rozstrzygający o dostępie do ochrony, chociaż absencja nie ujawnia stanowiska w sprawie zakazu. Takie ukształtowanie procedury ogranicza sprawczość aktywnych członków w stopniu nieuzasadnionym zasięgiem podejmowanej decyzji.

Związek kwalifikuje tę konstrukcję jako pozorną gwarancję prawną i normatywne źródło paraliżu ochrony mieszkańców. Wymagana liczba głosów zależy od ogólnej liczby uprawnionych w spółdzielni, także osób związanych z innymi nieruchomościami, choć zakres lokalnego problemu pozostaje niezmieniony. Konstytucyjna wada wynika z samego rozdzielenia lokalnego interesu wymagającego ochrony i ogólnospółdzielczego warunku skuteczności. Osiągnięcie tego progu w pojedynczych przypadkach nie usuwa arbitralności jego ustawowej konstrukcji.

V Naruszenie zasady równości z art. 32 Konstytucji

Punktem wyjścia jest właściwe określenie podmiotów porównania. Właściciele lokali i członkowie spółdzielni nie są dwiema rozłącznymi grupami. Członek spółdzielni może być właścicielem wyodrębnionego lokalu, a właściciel może nie należeć do spółdzielni. Najściślejsze porównanie obejmuje właścicieli odrębnych lokali mieszkalnych dotkniętych porównywalnymi uciążliwościami, których sytuację różnicuje reżim zarządu nieruchomością. Odrębnie należy ocenić ochronę osób posiadających spółdzielcze własnościowe lub lokatorskie prawo do lokalu.

Porównujemy skuteczność ustawowego mechanizmu ochrony osób posiadających odpowiedni tytuł prawny do lokalu, z uwzględnieniem różnic między tymi tytułami. Wspólny interes w ochronie zamieszkiwania nie oznacza identycznego prawa głosu każdego mieszkańca, w szczególności najemcy, któremu we wspólnocie nie przysługują uprawnienia właścicielskie. Dla posiadaczy praw spółdzielczych znaczenie ma ponadto możliwość rzeczywistego wykonywania praw członkowskich służących potrzebom mieszkaniowym.

W wyroku z 19 lutego 2013 r., P 14/11, Trybunał Konstytucyjny przypomniał utrwalony test równości, odwołując się między innymi do orzeczenia z 3 września 1996 r., K 10/96. Różnicowanie sytuacji podmiotów podobnych wymaga rzeczowego związku z celem regulacji, zachowania proporcji między chronionym interesem a uszczerbkiem oraz oparcia w wartościach

konstytucyjnych. Samo wskazanie formalnej różnicy między adresatami normy nie kończy tej oceny.[9]

Pierwsza przesłanka testu równości nie została spełniona. Ochrona przed hałasem, naruszeniami porządku, nadmiernym ruchem w częściach wspólnych i zagrożeniami bezpieczeństwa zależy od sposobu korzystania z nieruchomości. Forma jej zarządzania nie zmienia charakteru tych zagrożeń. Kryterium przynależności do wielonieruchomościowej spółdzielni nie pozostaje w rzeczowym związku z potrzebą pozyskania poparcia osób mających lokale poza obszarem objętym zakazem. Ustawa różnicuje dostęp do ochrony według skali organizacji, zamiast według zakresu oddziaływania działalności.

Nie została spełniona także przesłanka proporcjonalności różnicowania. Ochronę właściciela przed pochopnym zakazem zapewniają przede wszystkim ustawowe przesłanki ingerencji, udział w procedurze, uzasadnienie uchwały, odpowiedni okres dostosowawczy oraz kontrola sądowa. Liczba członków z odległych nieruchomości nie stanowi miary ochrony jego prawa własności. Ustawodawca obciążył mieszkańców organizacyjnym kosztem pozyskania głosów całej spółdzielni, nie wykazując, że taki ciężar jest konieczny do zabezpieczenia praw osoby objętej zakazem.

Trzecia przesłanka testu również nie została spełniona. Konstytucyjna ochrona samorządności uzasadnia uwzględnienie odrębności spółdzielni, lecz nie daje podstaw do uzależnienia skuteczności lokalnego instrumentu ochrony od wielkości całego zrzeszenia. Ani ochrona własności, ani wolność działalności gospodarczej nie wymagają tego konkretnego mianownika głosowania. Wartości te należy zabezpieczyć przez adekwatne gwarancje materialne i proceduralne. Kwestionowany próg nie zastępuje takich gwarancji i nie znajduje w nich usprawiedliwienia.

Uzasadnienie autopoprawki z druku sejmowego nr 2865-A dodatkowo ujawnia niespójność przyjętego rozwiązania. Wskazano w nim, że niski próg statutowy ułatwiałby wąskiej grupie zainteresowanej świadczeniem usług doprowadzenie do braku zakazu. Podwyższenie liczby głosów za ustanowieniem zakazu działa jednak właśnie na rzecz utrzymania braku zakazu. Ustawodawca uzasadnił wzmocnienie ochrony mieszkańców środkiem, który utrudnia jej uruchomienie.

---

[9] Wyrok TK z 19 lutego 2013 r., P 14/11, OTK ZU nr 2/A/2013, poz. 17, uzasadnienie, część III pkt 7; przywołane tam orzeczenie TK z 3 września 1996 r., K 10/96, OTK ZU nr 4/1996, poz. 33. Pełny tekst P 14/11 w zbiorze Senatu.

Takie uzasadnienie nie spełnia konstytucyjnego wymagania racjonalnego związku różnicowania z celem regulacji.[10]

Art. 39b ust. 2 w związku z ust. 1 narusza zatem art. 32 ust. 1 Konstytucji. Niedopuszczalne zróżnicowanie polega na obciążeniu spółdzielczej drogi ochrony dodatkowym warunkiem odnoszącym się do całej organizacji, mimo lokalnego przedmiotu uchwały. Zachowanie odrębności ustrojowej spółdzielni nie zwalnia ustawodawcy z obowiązku zapewnienia porównywalnej skuteczności przyznawanego środka. Wskazanie ogólnej różnicy między spółdzielnią i wspólnotą nie stanowi uzasadnienia tego szczególnego obciążenia.

VI Naruszenie ochrony własności i innych praw majątkowych

W odniesieniu do właścicieli odrębnych lokali opisane różnicowanie narusza również art. 64 ust. 2 Konstytucji. Właściciel lokalu korzystający z ochrony w trybie walnego zgromadzenia spółdzielni musi uzyskać poparcie większości całego zrzeszenia. Właściciel tego samego rodzaju prawa korzystający z modelu wspólnotowego uczestniczy w procedurze odnoszącej się do udziałów w konkretnej nieruchomości. Przy porównywalnym charakterze zagrożeń i treści prawa własności ciężar organizacyjny zostaje powiązany z liczbą osób spoza nieruchomości. Taka cecha nie uzasadnia słabszej dostępności ochrony majątkowej.

Równa ochrona praw majątkowych wymaga porównywania praw właściwej kategorii. W wyroku z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, Trybunał Konstytucyjny wskazał na znaczenie tego rozróżnienia oraz niedopuszczalność arbitralnego wyznaczania podziałów pozbawiających uprawnionych równej ochrony. Podniesiony przez Związek zarzut dotyczy przede wszystkim jednakowego prawa odrębnej własności wykonywanego w odmiennym reżimie zarządu. Ustrój zarządcy nie usprawiedliwia sam przez się obciążenia ochrony tego prawa dodatkową, ogólnospółdzielczą barierą.[11]

Odrębnego uwzględnienia wymagają prawa spółdzielcze. Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem majątkowym, a spółdzielcze lokatorskie prawo zapewnia ustawowo chronione korzystanie z mieszkania. Ustawodawca obowiązany jest zapewnić rzeczywistą ochronę właściwą każdemu z tych tytułów. Skierowanie ich podmiotów do mechanizmu, którego

---

[10] Autopoprawka do rządowego projektu ustawy, druk sejmowy nr 2865-A, uzasadnienie, s. 1–2, punkt 1 części Szczegółowe rozwiązania. Dokument opublikowany przez Senat.

[11] Wyrok TK z 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK ZU nr 7/A/2002, poz. 97, uzasadnienie, część III.G, a w zakresie realności ochrony także III.F pkt 10 oraz III.H pkt 14. Pełny tekst w urzędowej bazie ELI.

skuteczność zależy od większości całego zrzeszenia, bez związku z lokalnym przedmiotem sprawy, narusza ten standard. Różnica między prawem spółdzielczym a własnością nie stanowi podstawy do ustanowienia pozornego udziału członków w ochronie zamieszkiwania.

W wyroku z 23 maja 2006 r., SK 51/05, Trybunał określił obowiązek zapewnienia realnej ochrony praw majątkowych, z uwzględnieniem otoczenia prawnego i faktycznego. Standard ten obejmuje ocenę działania całego mechanizmu, a nie wyłącznie formalnego przyznania uprawnienia. Nowy art. 39b ust. 2 standardu tego nie dochowuje: skuteczność lokalnej kompetencji podporządkowuje aktywności osób spoza nieruchomości, a przy uczestnictwie nieprzekraczającym połowy uprawnionych odbiera jej wszelką zdolność wywołania skutku. Ustawowe uprawnienie musi mieć realną treść ochronną.[12]

Równa ochrona obejmuje także właściciela lokalu, w którym świadczone są usługi. Jego prawa należy zabezpieczyć przez proporcjonalne przesłanki zakazu i skuteczną kontrolę sądową. Nie wynika z tego uprawnienie ustawodawcy do nierównego kształtowania dostępu pozostałych mieszkańców do ochrony. Wzmocnienie praw jednej strony nie wymaga uzależnienia aktywności drugiej od liczby odległych nieruchomości tworzących zasób spółdzielni. Kwestionowany próg jest z tego punktu widzenia środkiem nieadekwatnym.

VII Naruszenie art. 2 Konstytucji przez ustanowienie pozornej gwarancji

Art. 2 Konstytucji zabrania tworzenia ustawowych gwarancji, których konstrukcja przekreśla realne korzystanie z przyznanej ochrony. Zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga zgodności między deklarowanym celem instytucji a warunkami jej wykonania. W art. 39b ust. 1 ustawodawca przyznaje kompetencję służącą lokalnej ochronie mieszkańców, natomiast w ust. 2 uzależnia jej uruchomienie od poparcia większości całej spółdzielni. Takie zestawienie przenosi rozstrzygnięcie poza rzeczywisty krąg osób bezpośrednio zainteresowanych ochroną.

W wyroku K 33/02, dotyczącym realizacji prawa majątkowego do rekompensaty, Trybunał wskazał, że prawodawca musi uwzględniać realia wykonywania uprawnień i nie może tworzyć pozoru ich ochrony. Zasada ta, rozwinięta w częściach III.F i III.H uzasadnienia, wyznacza również ocenę zakwestionowanego mechanizmu. Ustawodawca powiązał ochronę jednej nieruchomości z rozmiarem całej spółdzielni, chociaż wzrost jej zasobów nie

[12] Wyrok TK z 23 maja 2006 r., SK 51/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 58, uzasadnienie, część III pkt 4.2–4.3. Pełny tekst w urzędowej bazie ELI.

zwiększa zasięgu lokalnego problemu. Taka konstrukcja rozmija się z celem przyznanej kompetencji i narusza zasadę zaufania do prawa.

Wyrok z 4 listopada 2010 r., K 19/06, nakazuje oceniać skuteczność ochrony w konkretnym kontekście systemowym oraz uwzględniać łączny skutek ograniczeń. W tej sprawie o niedopuszczalnym rezultacie decyduje połączenie lokalnego przedmiotu uchwały, ogólnospółdzielczego kręgu głosujących, większości liczonej od wszystkich uprawnionych oraz procedury walnego zgromadzenia. Każdy z tych elementów musi być oceniony wraz z pozostałymi. Rozpatrywanie wyłącznie wartości procentowej zaciera ustawowy mechanizm pozbawienia aktywnych członków sprawczości.[13]

Przepis odwraca sens inicjatywy członkowskiej. Przy udziale poniżej wymaganego progu członkowie przygotowują projekt, doprowadzają do jego umieszczenia w porządku obrad i uzyskują pełne poparcie głosujących, a mimo to nie osiągają skutku. Decyduje nie rozstrzygnięcie sporu, lecz nieuczestniczenie innych uprawnionych. W takim układzie prawodawca przyznaje kompetencję, którą sam następnie czyni niewykonalną. To konkretny skutek normy, stanowiący podstawę zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji.

Swoboda ustawodawcy w wyborze modelu ochrony podlega granicom konstytucyjnym. Po ustanowieniu kompetencji dla mieszkańców obu form zarządzania ustawodawca jest zobowiązany zapewnić racjonalne i równe warunki dostępu do niej. Nie spełnia tego obowiązku norma, która obciąża jedną grupę mobilizacją całego, wielonieruchomościowego zrzeszenia. Związek stwierdza naruszenie art. 2 przez niespójność celu i konstrukcji ochrony oraz przez ustanowienie bariery powodującej wskazany wyżej paraliż decyzyjny.

VIII Naruszenie samorządności spółdzielczej i zasady proporcjonalności

W wyroku z 29 maja 2001 r., K 5/01, Trybunał Konstytucyjny powiązał funkcjonowanie spółdzielni z konstytucyjną wolnością zrzeszania się oraz wskazał szczególne znaczenie spółdzielni mieszkaniowych dla zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Ochrona spółdzielni jako osoby prawnej powinna uwzględniać funkcję, jaką jej majątek i organizacja pełnią wobec członków. Nie wynika stąd utożsamienie majątku spółdzielni ze współwłasnością jej członków, lecz obowiązek dostrzegania ich praw i interesów przy regulowaniu relacji wewnętrznych.[14]

---

[13] Wyrok TK z 4 listopada 2010 r., K 19/06, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 96, uzasadnienie, część III pkt 10.2–10.3. Pełny tekst w urzędowej bazie ELI.

[14] Wyrok TK z 29 maja 2001 r., K 5/01, OTK ZU nr 4/2001, poz. 87, uzasadnienie, część III pkt 2. Pełny tekst w urzędowej bazie ELI.

Wyrok z 15 lipca 2009 r., K 64/07, wskazuje konstytucyjne granice ustawowej ingerencji w organizację spółdzielni. Ingerencja służąca ochronie członków wymaga proporcjonalnego uzasadnienia. Zakwestionowany przepis go nie spełnia. Podniesienie bariery uchwałodawczej nie zapewnia samoistnie rzetelnego ustalenia przesłanek zakazu ani ochrony sądowej. Zarazem ogranicza zdolność członków do uruchomienia kompetencji związanej z podstawową funkcją spółdzielni: zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych.[15]

Wyrok z 5 lutego 2015 r., K 60/13, nie usprawiedliwia tej ingerencji. Trybunał zaakceptował określone odrębności zarządu spółdzielczego oraz rozróżnił prawa korporacyjne członków i uprawnienia właścicieli we wspólnocie. Akceptacja tych odrębności nie stanowi upoważnienia do dowolnego obciążania każdej nowej kompetencji spółdzielczej. W tym samym orzeczeniu Trybunał wiązał uprawnienia korporacyjne z potrzebami zaspokajanymi przez spółdzielnię i sprzeciwiał się ustawowym konstrukcjom czyniącym wolność zrzeszania iluzoryczną. Te standardy pozostają właściwym punktem odniesienia dla oceny art. 39b.[16]

Zachowanie udziału członków w ogólnych sprawach spółdzielni nie wymaga uzależnienia każdej decyzji dotyczącej jednego budynku od większości wszystkich uprawnionych. Środek zastosowany w art. 39b ust. 2 nie spełnia testu konieczności, ponieważ ochronę przed nadużyciem kompetencji zapewniają mniej obciążające gwarancje: zawiadomienie, udział zainteresowanych, przesłanki materialne, uzasadnienie i sądowa kontrola. Nie zachowuje też proporcji między obciążeniem członków a interesem podlegającym ochronie. W konsekwencji narusza art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

IX Odesłanie do ustawy o własności lokali nie usuwa naruszeń

Art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych przewiduje odpowiednie stosowanie art. 22 ustawy o własności lokali oraz reguł podejmowania wskazanych w nim uchwał. Art. 3 nowelizacji dodaje do art. 22 ust. 3 punkt 11, dotyczący zakazu usług hotelarskich. Odesłanie to wymaga zestawienia z art. 39b ust. 1, który odrębnie wymienia walne zgromadzenie

[15] Wyrok TK z 15 lipca 2009 r., K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110, uzasadnienie, część III pkt 2 i 6. Pełny tekst w urzędowej bazie ELI.

[16] Wyrok TK z 5 lutego 2015 r., K 60/13, OTK ZU nr 2/A/2015, poz. 11, sentencja pkt 6–7 oraz uzasadnienie, część III pkt 1.3, 1.4, 4.1 i 5.3.2. Pełny tekst w zbiorze Senatu.

spółdzielni i właścicieli lokali wspólnoty, oraz z ust. 2, ustanawiającym szczególną większość dla walnego.[17]

Związek przyjmuje wykładnię, zgodnie z którą art. 39b ust. 1 i 2 jako regulacja szczególna zastrzega ustanowienie zakazu w reżimie ustawowego zarządu spółdzielczego dla walnego zgromadzenia i określa wymaganą większość. Przepis ten wskazuje walne zgromadzenie, a nowy art. 22 ust. 3 pkt 11 odnosi się do nieruchomości, w której istnieje wspólnota. Ogólne odesłanie do odpowiedniego stosowania przepisów o czynnościach przekraczających zwykły zarząd nie usuwa wyraźnie ustanowionego w art. 39b ust. 2 wymogu większości. Ta konstrukcja stanowi podstawę zarzutu nierównej ochrony właścicieli korzystających z reżimu spółdzielczego.

Przeciwna interpretacja, dopuszczająca odrębną lokalną uchwałę właścicieli na podstawie art. 27, nie usuwa zarzutów dotyczących pozorności uprawnień członkowskich i nieproporcjonalnego ograniczenia samorządności. Nawet jej przyjęcie pozostawia w ustawie szczególną barierę dotyczącą walnego zgromadzenia. Nie nadaje też osobom mającym wyłącznie prawa spółdzielcze osobistego prawa głosu właścicielskiego. W odniesieniu do tych osób nie zapewnia równoważnego dostępu do kompetencji ochronnej. Argument oparty na odesłaniu do art. 22 nie stanowi zatem odpowiedzi na konstytucyjny zarzut dotyczący wykonywania praw członkowskich.

Dotyczy to w szczególności nieruchomości, w których nie wyodrębniono własności lokali. Członkowie nie dysponują tam właścicielską drogą uchwałodawczą, a przyznana im droga spółdzielcza pozostaje uzależniona od większości całego zrzeszenia. W nieruchomościach o mieszanej strukturze praw głos właścicielski spółdzielni także nie jest tożsamy z osobistym uprawnieniem każdego członka. Zróżnicowanie tytułów prawnych nie uprawnia ustawodawcy do pozostawienia jednej z tych grup z instytucją pozorną.

Możliwość zmiany reżimu zarządu na podstawie art. 24[1] ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych również nie uzasadnia zakwestionowanego rozwiązania. Zmiana ta wymaga odrębnej decyzji właścicielskiej i wywołuje następstwa wykraczające poza problem usług hotelarskich. Nie wolno traktować reorganizacji zarządu jako warunku uzyskania porównywalnej ochrony mieszkania. Nadto droga ta nie jest osobistym uprawnieniem głosowania

[17] Art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 889) oraz art. 3 ustawy z 8 października 2026 r. dodający art. 22 ust. 3 pkt 11 ustawy o własności lokali. Tekst art. 27. Tekst nowelizacji.

przysługującym na takich samych zasadach posiadaczom wyłącznie praw spółdzielczych.

Usunięcie naruszenia wymaga zmiany samego art. 39b ust. 2 oraz uporządkowania relacji kompetencji walnego i właścicieli. Nie zapewnia tego przerzucenie na mieszkańców ciężaru prowadzenia sporu o korzystną interpretację przepisów. Ustawodawca ma obowiązek ustanowić skuteczny instrument ochrony w treści ustawy i jasno określić sposób jego wykonywania. Wskazanie alternatywnej drogi dostępnej tylko części uprawnionych nie znosi wadliwości bariery nałożonej na członków jako członków spółdzielni.

X Ochrona właścicieli wymaga proporcjonalnych gwarancji

Domagając się skutecznego działania członków spółdzielni, uznajemy konieczność ochrony właściciela i przedsiębiorcy, którego działalność może zostać ograniczona. Prawo własności oraz wolność działalności gospodarczej podlegają gwarancjom art. 21, art. 22 i art. 64 Konstytucji. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej musi zostać ustanowione w ustawie i znajdować uzasadnienie w ważnym interesie publicznym, zgodnie z art. 22 Konstytucji. Ingerencja w wykonywanie własności wymaga ponadto oceny według art. 64 ust. 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Sam fakt, że decyzję podejmuje większość, nie przesądza jej zgodności z tymi standardami.

Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w opinii z 26 października 2026 r. do druku nr 863 wskazało potrzebę oceny zakazu z punktu widzenia art. 2, art. 22, art. 31 ust. 3 i art. 64 Konstytucji. Zwróciło uwagę na możliwość objęcia zakazem działalności niepowodującej konkretnych uciążliwości oraz na to, że okres dostosowawczy sam nie przesądza proporcjonalności. Zastrzeżenia te dotyczą materialnych granic zakazu. Potwierdzają konieczność ustanowienia adekwatnych gwarancji, których nie zastępuje ogólnospółdzielczy próg głosowania.[18]

Żądamy zatem uregulowania ustawowych przesłanek ingerencji, opartych na rzeczywistym albo należycie wykazanym zagrożeniu bezpieczeństwa, porządku i normalnego korzystania z lokali. Zakres zakazu musi odpowiadać intensywności i zasięgowi problemu, przy uwzględnieniu środków łagodniejszych. Uchwała powinna zawierać uzasadnienie pozwalające ocenić realizację celu ustawowego. To te gwarancje chronią przed arbitralnością

[18] Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, Opinia do ustawy o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz niektórych innych ustaw, 26 października 2026 r., druk nr 863, uwaga 7, s. 9–11. Opinia Biura Legislacyjnego.

decyzji. Uzależnienie uchwały od rozmiaru całego zrzeszenia nie realizuje tej funkcji.

Konieczne jest zapewnienie wszystkim bezpośrednio zainteresowanym informacji o projekcie i możliwości przedstawienia stanowiska. Art. 39b ust. 3 przewiduje sześciomiesięczny okres na zakończenie świadczenia usług po podjęciu uchwały. Jego adekwatność należy ocenić z uwzględnieniem interesów w toku i zakresu wprowadzanego zakazu. Trzeba również zagwarantować efektywne zaskarżenie uchwały i możliwość uzyskania ochrony tymczasowej. Istniejące mechanizmy art. 42 Prawa spółdzielczego, art. 24 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych i art. 25 ustawy o własności lokali należy zachować i jednoznacznie powiązać z nową kompetencją.[19]

Art. 24 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zapewnia właścicielowi niebędącemu członkiem prawo zaskarżenia uchwały dotyczącej jego odrębnej własności. Istnienie tej drogi sądowej nie usuwa blokady uruchomienia kompetencji ochronnej przez członków. Kontrola uchwały działa po jej podjęciu; nadmierny próg przeszkadza jej powstaniu. Nie jest konstytucyjnie dopuszczalne uzasadnianie bariery dostępu do decyzji istnieniem instrumentu kontroli decyzji, do której podjęcia ustawa nie dopuszcza przy określonym poziomie uczestnictwa.

Pozostają również inne środki reagowania na naruszenia, w tym ochrona przed immisjami oraz interwencje właściwych służb. Sama nowelizacja przewiduje ponadto inicjowanie kontroli na podstawie art. 40 ust. 4a oraz wykreślenie obiektu z ewidencji po stwierdzeniu naruszeń na zasadach art. 41b. Uruchomienie tych mechanizmów nie zależy od uzyskania uchwały walnego większością ponad połowy wszystkich uprawnionych. Są to istotne środki ochrony, oparte jednak na odmiennych przesłankach i procedurach niż uchwała z art. 39b.

Istnienie tych środków nie usuwa naruszenia zasady równego dostępu do kompetencji z art. 39b. Kontrola naruszeń i wykreślenie obiektu z ewidencji mają własne przesłanki oraz odmienny sposób uruchomienia. Żaden z tych instrumentów nie zmienia ogólnospółdzielczego mianownika głosowania nad zakazem. Ustawodawca pozostaje zobowiązany do konstytucyjnego ukształtowania każdego z przyznanych środków ochrony.

---

[19] Ustawa z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz. U. z 2026 r. poz. 521), art. 42; art. 24 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych; art. 25 ustawy o własności lokali. Tekst Prawa spółdzielczego.

XI Wymagana zmiana niekonstytucyjnego przepisu

Związek żąda usunięcia szczególnej bariery przez zastąpienie art. 39b ust. 2 odesłaniem do ogólnych zasad walnego zgromadzenia określonych w art. 8^3 ust. 8 i ust. 9 zdanie pierwsze ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Rozwiązanie to zachowuje spółdzielczy model podejmowania decyzji oraz ustawowe gwarancje udziału członków. Eliminuje natomiast uzależnienie lokalnej kompetencji ochronnej od uzyskania głosów ponad połowy całego zrzeszenia.

Wnosimy o nadanie art. 39b ust. 2 następującego brzmienia:

> „2. Do uchwały walnego zgromadzenia spółdzielni mieszkaniowej w sprawie zakazu, o którym mowa w ust. 1, stosuje się zasady określone w art. 8^3 ust. 8 oraz ust. 9 zdanie pierwsze ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych."

Odesłanie zachowuje obowiązek zawiadamiania członków, reguły ustalania porządku obrad i udostępniania projektów, prawo zgłaszania propozycji i poprawek oraz głosowanie we wszystkich częściach walnego. Nie przenosi kompetencji na zarząd i nie usuwa sądowej kontroli uchwały. Zapewnia stosowanie utrwalonego modelu spółdzielczego, zamiast tworzenia szczególnej bariery dotyczącej wyłącznie nowego instrumentu ochrony.

Zmiana ta stanowi konieczne minimum. Należy równocześnie uregulować udział osób mających prawa do lokali w nieruchomości bezpośrednio objętej uchwałą, uwzględniając odrębną własność i prawa spółdzielcze. Ustawa powinna określać krąg uprawnionych, sposób głosowania, znaczenie współuprawnienia do lokalu oraz relację lokalnej decyzji do kompetencji organów spółdzielni. Ochrona musi wynikać z konkretnych reguł pozwalających członkom działać skutecznie.

Usunięciu progu musi towarzyszyć uporządkowanie relacji art. 39b do art. 27 ust. 2 i 3 ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych oraz nowego art. 22 ust. 3 pkt 11 ustawy o własności lokali. Przesłanki zakazu, gwarancje udziału i ochrona sądowa powinny tworzyć spójną regulację. Związek żąda zarówno usunięcia normy naruszającej prawa członków, jak i zapewnienia proporcjonalności samego zakazu wobec osób prowadzących działalność.

Wymogu ogólnospółdzielczej większości nie uzasadnia także samo powołanie się na prawo Unii Europejskiej. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1028 dotyczy gromadzenia i udostępniania danych o usługach krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych. Nie narzuca państwom członkowskim progu głosowania w polskiej spółdzielni. Wybór tego

rozwiązania pozostaje decyzją krajowego ustawodawcy, podlegającą ocenie według Konstytucji RP.[20]

XII Konieczność usunięcia naruszeń przed podpisaniem ustawy

Art. 126 ust. 2 Konstytucji powierza Prezydentowi czuwanie nad jej przestrzeganiem. W odniesieniu do przedstawionej ustawy zadanie to powinno zostać wykonane przy użyciu kompetencji określonych w art. 122. Związek wnosi o zastosowanie tych kompetencji przed dopuszczeniem zakwestionowanej normy do wejścia w życie. Odkładanie usunięcia wykazanych naruszeń do czasu powstania sporów obciążyłoby ich skutkami członków spółdzielni, którym ustawa miała zapewnić ochronę.

Art. 39b ust. 2 w związku z ust. 1 narusza art. 32 ust. 1 przez nieuzasadnione różnicowanie dostępu do ochrony; art. 64 ust. 1 i 2 przez opisane osłabienie skuteczności i równości ochrony praw majątkowych w trybie spółdzielczym; art. 2 przez ustanowienie pozornej kompetencji w warunkach blokady frekwencyjnej; art. 58 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 przez nieproporcjonalne ograniczenie samorządnego działania członków. Żaden z przedstawionych argumentów na rzecz progu nie usprawiedliwia połączenia lokalnego zakresu uchwały z większością całego zrzeszenia.

Zasadniczym żądaniem Związku jest odmowa podpisania ustawy w zakwestionowanym kształcie przez skorzystanie z weta ustawodawczego. Ewentualny wniosek do Trybunału Konstytucyjnego stanowi odrębną, alternatywną drogę przed podpisaniem ustawy. W razie jej wyboru wnosimy o stwierdzenie niezgodności wskazanej normy z powołanymi wzorcami. Zgodnie z art. 122 ust. 3–5 obu instrumentów nie stosuje się kolejno według swobodnego wyboru: orzeczenie o zgodności ustawy wiąże Prezydenta obowiązkiem podpisania, a orzeczenie o niezgodności uruchamia reguły art. 122 ust. 4.

Ponowne rozpatrzenie ustawy po wecie nie służy wprowadzaniu do niej poprawek. W tej sytuacji proponowana korekta wymagałaby odrębnej inicjatywy ustawodawczej, do której na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji uprawniony jest również Prezydent RP. Proponowane zmiany treści mogą

[20] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1028 z 11 kwietnia 2024 r. (Dz. Urz. UE L 2024/1028 z 29.04.2024), w szczególności art. 1, art. 2 ust. 2 lit. a–b i motyw 4. Tekst w bazie EUR-Lex.

nastąpić w odpowiedniej procedurze ustawodawczej, bez jednostronnego korygowania tekstu przez Prezydenta przy jego podpisywaniu.[21]

Szanowny Panie Prezydencie, członkowie spółdzielni mieszkaniowych mają prawo do ochrony prawnej odpowiadającej konstytucyjnym zasadom równości i realności gwarancji. Wielkość spółdzielni nie uzasadnia odebrania aktywnym członkom skuteczności działania w sprawie jednej nieruchomości. Ochronę mieszkańców, prawa właścicieli i samorządność należy pogodzić przez adekwatne przesłanki, właściwy krąg decydujących i kontrolę sądową. Kwestionowany przepis tego obowiązku nie realizuje.

Związek Rewizyjny Spółdzielni Mieszkaniowych RP podtrzymuje jednoznaczne stanowisko: art. 39b ust. 2 w związku z ust. 1, wprowadzany wskazaną nowelizacją, narusza Konstytucję w opisanym zakresie i wymaga usunięcia albo zmiany. Wnosimy o odmowę podpisania ustawy w takim kształcie, po zakończeniu postępowania parlamentarnego i przedstawieniu jej do podpisu, ewentualnie o skierowanie jej do kontroli prewencyjnej na zasadach wskazanych w niniejszym wystąpieniu. Prosimy o poinformowanie Związku o sposobie rozpatrzenia tych żądań.

Z wyrazami szacunku

ZASTĘPCA PREZESA ZARZĄDU
Tomasz Jóźdeczka

PREZES ZARZĄDU
Jerzy Jankowski

[21] Art. 118 ust. 1 oraz art. 122 ust. 3–5 Konstytucji RP; art. 64 ust. 3, 5 i 6 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Tekst Regulaminu Sejmu w serwisie OIDE.